

Pensiero giuridico e politico  
Saggi

*Collana diretta da Francesco M. De Sanctis*  
Nuova serie

31

CRIE

Centro di Ricerca sulle Istituzioni Europee  
dell'Università degli Studi  
Suor Orsola Benincasa





La città come spazio politico.  
Tessuto urbano e corpo politico:  
crisi di una metafora

a cura di  
*Giulia Maria Labriola*

Editoriale Scientifica

Publicato con il contributo dell'“Università degli Studi Suor Orsola Benincasa”  
di Napoli, nell'ambito del Progetto FIRB - Futuro in Ricerca (2012) -  
“TRA.M - Tra.sformazioni M.etropolitane. La città come spazio politico.  
Tessuto urbano e corpo politico: crisi di una metafora”.  
Codice CUP: B61J12000530008

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

ISBN 978-88-6342-999-2

© Editoriale Scientifica srl 2016

80138 Napoli via San Biagio dei Librai, 39

## Indice

LUCIO D'ALESSANDRO, <i>Prefazione</i>	IX
FRANCESCO M. DE SANCTIS, <i>Introduzione. Città, spazio, storia</i>	XI
GIULIA MARIA LABRIOLA, <i>Presentazione</i>	XLIII

### **I. Gli archetipi**

1. GIULIA MARIA LABRIOLA, <i>Trasformazione dello spazio urbano e strumenti del diritto. Una riflessione sull'esperienza di Parigi</i>	3
2. MASSIMO PALMA, <i>Infanzia democratica. Benjamin e i tipi politici berlinesi dal Second Reich alla fine di Weimar</i>	75
3. FRANCESCO D'URSO, <i>Il mito della 'Terza' Roma</i>	117

### **2. Le categorie giuridiche e politiche**

4. VALERIO NITRATO IZZO, <i>La città contemporanea come spazio giuridico</i>	155
5. MASSIMO PALMA, <i>Linee di lettura de La città di Max Weber. L'intrico del dominio non legittimo</i>	185
6. VALERIO NITRATO IZZO, <i>Alla ricerca di uno spazio per la giustizia nella città: sulle relazioni tra diritto e architettura giudiziaria</i>	239
7. FRANCESCA SCAMARDELLA, <i>La governance dei network delle città globali: una rilettura dei rapporti tra centro e periferia</i>	283

8. *Esperienze urbane. Cittadinanza e processi di soggettivazione politica e giuridica* 315
- a. MASSIMO PALMA, *Appunti su rivolta, conflitto, progetto e uso. Il politico ai margini della cittadinanza* 317
- b. VALERIO NITRATO IZZO, *La pratica urbana dei diritti: il diritto alla città come diritto ad avere diritti* 353

### 3. La cittadinanza e l'educazione

9. FABRIZIO MANUEL SIRIGNANO, *L'eclissi della cittadinanza attiva e lo sfarinamento dello spazio pubblico. L'implicito pedagogico-politico in Francesco Saverio Nitti* 393
10. LUCIA ARIEMMA, *La scuola come "palestra di democrazia" e di educazione alla cittadinanza* 411
11. PASCAL PERILLO, *Educazione metropolitana e prassi di cittadinanza. La militanza educativa nella città come spazio politico* 433
12. SALVATORE LUCCHESI, *Le città degli uomini. Epistemologia, pedagogia e politica in Gaetano Salvemini* 489
13. VASCO D'AGNESE, *Democrazia, esperienza e prassi educativa* 503
14. ILARIA DI GIUSTO, *Le competenze di cittadinanza tra normativa e pratiche pedagogiche* 521
15. FERNANDO SARRACINO, *Cittadinanza digitale. Dall'illusione della partecipazione alla necessità di una nuova literacy* 541

### 4. Spazi urbani, narrazioni, politiche

16. PASQUALE ROSSI, *Alle origini della città contemporanea: aspetti e interventi tra Napoli e l'Europa* 571

17. EMILIO GARDINI, <i>Sovrapposizioni: forma urbana, morfologia sociale</i>	619
18. STEFANIA FERRARO, <i>Welfare State. Note di campo sulle politiche sociali a Napoli</i>	643
19. CIRO PIZZO, <i>Lo spazio civile europeo. Per una genealogia</i>	673
20. STEFANIA FERRARO, <i>Margine. Tra espace conçu ed espace vécu in alcune aree del centro storico napoletano</i>	739
21. STEFANIA FERRARO, <i>UNESCO. Napoli tra rappresentazione e patrimonializzazione</i>	763
22. SERGIO MAROTTA, <i>Beni comuni. Cronistoria di un'esperienza napoletana: Acqua Bene Comune</i>	789
<i>Notizie sugli autori</i>	809



SERGIO MAROTTA

## Beni comuni. Cronistoria di un'esperienza napoletana: Acqua Bene Comune

### *Premessa*

Napoli è l'unica grande città italiana che, sulla scia degli esiti dei referendum del 12 e 13 giugno 2011, ha trasformato la propria azienda per la fornitura dell'acqua da società commerciale, Arin S.p.A., in azienda speciale, ABC - Acqua Bene Comune, modificando la sua forma giuridica da società per azioni di diritto privato a ente di diritto pubblico.

Ciò si è potuto realizzare perché l'amministrazione cittadina ha posto al centro dell'agenda politica il tema dei beni comuni intesi, secondo la definizione che ne diede la Commissione Rodotà nel 2008, come "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona" e che "devono essere tutelati e salvaguardati dall'ordinamento giuridico, anche a beneficio delle generazioni future".

Sulla base di questo indirizzo politico, l'acqua è stata considerata come una risorsa collettiva da gestire al di fuori della logica del profitto e delle leggi del mercato. A tal fine, oltre alla trasformazione della forma giuridica, è stato introdotto un principio di governo partecipato del servizio idrico integrato che prevede due esponenti delle associazioni ambientaliste tra i cinque membri del Consiglio di amministrazione dell'azienda e un consiglio civico che deve controllare la qualità del servizio. Di tale organismo, denominato "Comitato di sorveglianza", fanno parte esponenti dei movimenti ambientalisti impegnati nella difesa della gestione pubblica dell'acqua, dipendenti dell'ABC, consiglieri comunali e semplici cittadini utenti del servizio chiamati a superare così la condizione di semplici consumatori.

La realizzazione di una gestione pubblica e partecipata del servizio idrico integrato nell'area napoletana è in una fase iniziale e ancora non si riesce a intravedere quale sarà l'esito finale dei complessi processi attualmente in corso.

### *La cronistoria*

Nella prima metà degli anni Novanta la legge 5 gennaio 1994, n. 36, meglio nota come legge Galli dal nome del suo proponente, creò il cosiddetto servizio idrico integrato mettendo insieme i servizi di captazione, adduzione e distribuzione di acqua ad usi civili, di fognatura e di depurazione delle acque reflue. Un servizio pubblico complesso composto di attività diverse la cui organizzazione integrata doveva essere pianificata sulla base dei bacini idrografici, cioè della presenza sul territorio delle acque e delle fonti nonché delle infrastrutture artificiali realizzate per il loro utilizzo.

La legge di riforma fu salutata come un'innovazione necessaria dalla maggioranza delle forze politiche rappresentate in Parlamento poiché avrebbe dovuto portare, almeno nelle intenzioni del legislatore, a una gestione ottimale delle risorse idriche presenti sul territorio nel segno dell'efficienza, efficacia ed economicità. In realtà la legge Galli aveva importato nel nostro ordinamento giuridico il modello anglosassone elaborato negli anni Ottanta del secolo scorso in Gran Bretagna che, allo scopo di realizzare economie di scala, prevedeva l'integrazione dell'intero ciclo della fornitura dell'acqua e dei servizi di fognatura e depurazione nelle mani di un unico operatore che divenisse titolare di una concessione comprendente l'intera estensione di un bacino idrografico di riferimento<sup>1</sup>.

La legge Galli, mantenendo il carattere demaniale delle reti, organizzava il servizio sulla base di ambiti territoriali ottimali (ATO) corrispondenti ai diversi bacini idrografici. Era previsto che tali

<sup>1</sup> Nel 1989, il governo guidato da Margaret Thatcher decise la privatizzazione delle gestioni e delle infrastrutture, mantenendo le concessioni esistenti.

ambiti fossero governati da un'apposita autorità di nuova istituzione composta da tutti gli enti locali presenti sul territorio del bacino idrografico. L'autorità era individuata da ciascuna regione con un'apposita legge, a seconda delle caratteristiche idrogeologiche e dei confini amministrativi dei comuni del proprio territorio.

Questa commistione tra competenze di diversi livelli di governo – Stato, Regioni, ATO – e le diverse autorità amministrative coinvolte determinava, sin dall'inizio, un'elevata complessità della gestione amministrativa che andava a sovrapporsi alla complessità della gestione dovuta alla natura stessa della risorsa idrica. L'acqua che viene utilizzata su un determinato territorio è, infatti, la stessa per tutti e, tanto più se in condizioni di scarsità o di inquinamento delle falde, deve essere accessibile a tutti e gestita in modo da assicurarne la disponibilità per le diverse attività del territorio in condizioni di solidarietà nell'utilizzo.

Dalla prospettiva della scienza economica, il settore della gestione dei servizi idrici costituisce un "monopolio naturale" tanto dal punto di vista dell'unicità della risorsa presente in natura, quanto da quello dell'elevato costo delle infrastrutture necessarie per il suo utilizzo, per il suo trattamento e per la sua tutela. Ciò significa anche che, oltre ai complessi problemi relativi all'organizzazione dei servizi, l'uso delle risorse idriche presenti su un determinato territorio determina una potenziale condizione di rendita monopolistica nella zona in cui il servizio deve essere reso. Questa rendita monopolistica deriva, dal lato della domanda, dalla sua stabilità e anelasticità, tipica di un servizio essenziale. Tale rendita monopolistica dovrebbe essere utilizzata allo scopo di ottimizzare la qualità del servizio e di coprire le spese di realizzazione e di gestione delle infrastrutture necessarie. La scelta 'politica' sta dunque nella decisione di utilizzare la rendita potenziale con criteri solidaristici a favore della comunità ovvero attraverso criteri di mercato.

Quanto alla proprietà formale della risorsa, non è superfluo ricordare che, nonostante la natura storicamente demaniale delle acque, la legge Galli pose fine a qualsiasi possibile interpretazione equivoca stabilendo, all'art. 1, che l'acqua è pubblica ed è salvaguardata e utilizzata secondo criteri di solidarietà. Mentre il Codi-

ce dell'ambiente del 2006, che ha sostituito la legge Galli, ha stabilito che “tutte le acque superficiali e sotterranee, ancorché non estratte dal sottosuolo, appartengono al demanio dello Stato” (art. d.lgs. n. 152/2006, art. 144, comma 1). Di proprietà pubblica sono anche gli acquedotti, le fognature, gli impianti di depurazione e le altre infrastrutture idriche che fanno parte del demanio e sono inalienabili se non con i criteri dettati dalla normativa vigente.

Dunque ciò che interessa non è la proprietà pubblica della risorsa, ma la gestione del ciclo delle acque, cioè il suo effettivo utilizzo. L'acqua, in sostanza, al di là della proprietà formale, ‘appartiene’ a chi ne ha la gestione, a chi si occupa della realizzazione e della manutenzione delle infrastrutture, sia di quelle che vanno dalla fonte al luogo di effettivo utilizzo, sia di quelle che servono all'allontanamento e alla sua depurazione e, dunque, alla sua restituzione al naturale ciclo ecologico<sup>2</sup>.

La legge Galli avviava un profondo processo di riorganizzazione dell'intero arco dei servizi del settore idrico anche mediante l'accorpamento delle gestioni esistenti, considerate eccessivamente numerose – circa 13.000 nel 1994 –, per introdurre un modello di gestione industriale che avrebbe dovuto realizzarsi su dimensioni diverse secondo le caratteristiche naturali, idrogeologiche e idrografiche del territorio italiano.

Nel 1994 gli enti locali, province e comuni, che dovevano dar vita alle nuove autorità di gestione degli ambiti territoriali ottimali potevano utilizzare per l'organizzazione del servizio idrico integrato le modalità di gestione previste dalla prima importante legge di riforma delle autonomie locali, la n. 142/90. Tale legge aveva lasciato ampia libertà di scelta sulle modalità di gestione dei servizi pubblici locali e, quindi, anche del servizio idrico integrato: gli ambiti territoriali ottimali potevano provvedere alla “gestione diretta” mediante aziende speciali (autoproduzione), all'esternalizzazione del servizio affidandolo in concessione a un soggetto ester-

<sup>2</sup> Si tratta, dunque del problema opposto a quello della proprietà. Cfr. James Boyle, *Foreword: The Opposite of Property*, “Law & Contemporary Problems”, 66, 2003, 1-2, pp. 1-32.

no all'amministrazione mediante procedura di evidenza pubblica (*outsourcing*) ovvero avrebbero potuto utilizzare lo strumento della società mista pubblico/privata, purché a maggioranza pubblica.

Ciò che rese ancor più complessa la riorganizzazione dei servizi idrici e la creazione del nuovo servizio idrico integrato, fu la circostanza che nello stesso periodo andava realizzandosi in Italia un profondo processo di riforma delle amministrazioni pubbliche locali, delle società a partecipazione pubblica e degli enti strumentali utilizzati per la fornitura dei servizi ai cittadini. In particolare la seconda delle cosiddette leggi Bassanini (l. 15 maggio 1997, n. 127) incentivava la trasformazione delle aziende speciali, enti di diritto pubblico che svolgevano attività d'impresa, in società per azioni, prevedendo che tale trasformazione potesse essere realizzata attraverso una procedura semplificata costituita da un atto unilaterale degli enti locali interessati e con un regime fiscale particolarmente agevolato. Tra l'altro, il conferimento e l'assegnazione dei beni degli enti locali e delle aziende speciali alle nuove società per azioni sarebbero stati esenti da imposizioni fiscali, dirette e indirette, statali o regionali.

Insomma si andava lentamente superando il sistema della municipalizzazione dei servizi che era stato introdotto all'inizio del novecento con la legge Giolitti del 1903 e si dava di nuovo spazio alla società di capitali come strumento di elezione anche per la gestione dei servizi pubblici locali.

Se il Testo unico sull'ordinamento degli enti locali del 2000 (D.lgs. 267/2000) ancora prevedeva sia la possibilità della gestione diretta (autoproduzione), sia la scelta di esternalizzare la gestione mediante il ricorso al mercato (*outsourcing*), la vera svolta fu segnata dall'art. 35 della finanziaria per l'anno 2002 (l. 28 dicembre 2001, n. 448), che obbligava gli enti locali, compresi i nuovi ambiti territoriali ottimali, a rivolgersi al mercato per la scelta del gestore del servizio idrico integrato.

L'art. 35, infatti, cancellava la gestione diretta attraverso aziende speciali per i servizi a rilevanza economica – quelli la cui organizzazione aveva carattere industriale – costringendo gli enti locali all'esternalizzazione dei servizi pubblici locali e prevedeva, inoltre, l'obbligo di trasformazione delle aziende speciali ancora esistenti

e dei consorzi tra enti locali in società per azioni. L'intento del legislatore oltre a quello dell'esternalizzazione dei servizi, era quello della definitiva soppressione degli enti di diritto pubblico che gestissero servizi a carattere industriale. Il medesimo articolo 35 prevedeva che, per il settore dei servizi idrici, le autorità d'ambito territoriale ottimale potessero affidare il servizio idrico integrato a società di capitali partecipate unicamente da enti locali facenti parte dello stesso ambito territoriale ottimale a condizione che entro due anni dall'affidamento diretto senza gara avessero ceduto il 40 per cento delle quote ai privati.

Ma poco più di un anno dopo, con il d.l. n. 269/03 (conv. nella l. n. 326/03), il legislatore dovette frettolosamente fare marcia indietro e reintrodurre, accanto alla gara pubblica, l'affidamento del servizio a società mista con il socio privato selezionato con procedura di evidenza pubblica e l'affidamento diretto senza gara a società interamente pubblica (cd. *in house providing*).

Il nuovo Codice dell'ambiente del 2006 (d.lgs. 3 aprile 2006, n. 152) continuò a prevedere l'affidamento diretto senza gara del servizio idrico integrato a società di capitali interamente pubbliche purché fosse giustificato da obiettive ragioni tecniche o economiche mantenendo, però, una netta preferenza per la gestione in concessione a soggetti privati o per una gestione pubblica mediante lo strumento della società di capitali di diritto privato.

L'azienda speciale, cioè un soggetto di diritto pubblico che provvedesse alla gestione di un servizio di natura industriale, fu messa in un cassetto come un ferro vecchio e riservata ai soli servizi privi di rilevanza economica, sostituita in tutto e per tutto dallo strumento privatistico della società di capitali che tutti gli enti locali, compresi gli ambiti territoriali ottimali, avrebbero dovuto utilizzare per la gestione dei servizi di rilevanza economica.

Ma ciò che scatenò una vera e propria campagna di resistenza civile da parte dei movimenti in difesa dell'acqua pubblica – che nel frattempo erano sorti a livello locale e si erano dati una struttura di coordinamento nazionale – fu, nel 2008, il cosiddetto decreto Ronchi che prese il nome dal ministro per le Politiche Europee del IV governo Berlusconi.

L'art. 23-*bis*, del decreto Ronchi (d.l. 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla l. 6 agosto 2008, n. 133, nel testo modificato dall'art. 15, d.l. 25 settembre 2009, n. 135, convertito, con modificazioni, dalla l. 20 novembre 2009, n. 166) tornava alla primigenia impostazione dell'art. 35 della finanziaria per il 2002 e sceglieva decisamente l'*outsourcing* come metodo di gestione dei servizi pubblici locali, compresi i servizi idrici, prevedendo due modalità ordinarie di affidamento del servizio. La prima mediante gara aperta a imprenditori e società private; la seconda attraverso società miste pubblico/private a condizione che la selezione del socio privato avvenisse mediante gara e che i soci privati avessero una quota non inferiore al 40 per cento.

Il decreto Ronchi prevedeva ancora l'ipotesi di affidamento diretto senza gara a società interamente pubblica, ma solo come ipotesi derogatoria e solo "per situazioni eccezionali che, a causa di peculiari caratteristiche economiche, sociali, ambientali e geomorfologiche del contesto territoriale di riferimento, non permettono un efficace e utile ricorso al mercato" (art. 23-*bis*, comma 3).

Da allora si scatenò con grande intensità l'azione dei movimenti contro la privatizzazione riuniti nel Forum italiano dei movimenti per l'acqua (d'ora innanzi Forum) soprattutto dopo che la Corte costituzionale, con la sentenza n. 325 del 2010, sancì la costituzionalità dell'art. 23-*bis* del decreto Ronchi ravvisando nell'ordinamento italiano un "divieto di gestione diretta" dei servizi pubblici locali mediante aziende di diritto pubblico (aziende speciali)<sup>3</sup>.

A questo punto non restava al Forum che percorrere la via del referendum abrogativo.

In pochi mesi furono raccolte oltre un milione e quattrocentomila firme, quasi tre volte quelle richieste dall'art. 75 della Costituzione, per chiedere l'abrogazione dell'art. 23-*bis* del decreto Ronchi e l'abolizione dal calcolo delle tariffe idriche del criterio

<sup>3</sup> Sul punto si vedano, tra gli altri, Roberto Caranta, *Il diritto dell'UE sui servizi di interesse economico generale e il riparto di competenze tra Stato e Regioni*, "Le Regioni", 6, 2011, pp. 1175-1193; Sergio Marotta, *La depubblicizzazione dei servizi idrici. Dalla municipalizzazione all'obbligo di esternalizzazione*, "Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici", 1, 2011, pp. 177-198.

dell'adeguatezza della remunerazione del capitale investito previsto dall'art. 154 del Codice dell'ambiente.

L'intento politico del Forum e degli altri Comitati promotori del referendum era quello di riportare il settore dell'acqua al di fuori del mercato reintroducendo la possibilità di forme di gestione diretta e partecipata (autoproduzione) da parte degli enti locali.

I referendum del 12 e 13 giugno 2011 videro, dopo molti anni di mancato raggiungimento del quorum, un'ampia partecipazione popolare e un'amplissima maggioranza, superiore al 95 per cento dei votanti, che si espresse a favore dell'abrogazione della legislazione allora vigente nel settore dei servizi pubblici locali.

La prima reazione del governo dell'epoca fu quella di ripresentare immediatamente una disciplina che riproducesse quella abrogata mediante referendum. Ma tale norma, l'art. 4, d.l. n. 138/2011 (convertito con modificazioni dalla l. n. 148/2011), è stata sonoramente bocciata dalla Corte costituzionale per violazione dell'art. 75 Cost. perché violava palesemente la volontà popolare espressa attraverso la via referendaria senza che fosse cambiato in alcun modo il quadro politico allora esistente<sup>4</sup>.

È proprio a partire dal mese di giugno del 2011 che la storia dell'acqua pubblica in Italia si intreccia con l'esperienza della nuova amministrazione comunale di Napoli formata a seguito dell'elezione a sindaco dell'ex magistrato ed eurodeputato, Luigi de Magistris.

### *Un'esperienza napoletana: Acqua Bene Comune*

A pochi giorni dal referendum, con la delibera n. 740 del 16 giugno 2011, la nuova amministrazione comunale napoletana stabilì gli indirizzi generali per la trasformazione dell'Arin, Azienda risorse idriche di Napoli, società per azioni a totale capitale pubblico, in azienda speciale.

<sup>4</sup> Si veda Corte costituzionale 20 luglio 2012, n. 199. Cfr. Sergio Marotta, *Stato versus società. I servizi pubblici locali alla prova della democrazia diretta*, "Munus. Rivista giuridica dei servizi pubblici", n. 2, 2012, pp. 439-451.

Qualche settimana dopo su proposta della Giunta, il Consiglio comunale di Napoli con delibera n. 24 del 22 settembre 2011 modificò l'art. 3 dello Statuto con l'aggiunta del seguente comma: "Il Comune di Napoli, anche al fine di tutelare le generazioni future, garantisce il pieno riconoscimento dei beni comuni in quanto funzionali all'esercizio di diritti fondamentali della persona nel suo contesto ecologico".

Si inseriva, dunque, nello Statuto comunale la definizione di beni comuni elaborata dalla Commissione presieduta da Stefano Rodotà che, nel 2008, aveva redatto una proposta di disegno di legge delega in cui i beni comuni venivano definiti come "cose che esprimono utilità funzionali all'esercizio dei diritti fondamentali nonché al libero sviluppo della persona" chiarendo così l'immediato collegamento tra beni comuni e diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

L'acqua in quanto bene comune per eccellenza ebbe un trattamento speciale.

La nuova giunta provvide a mettere in campo una serie di provvedimenti amministrativi volti a realizzare la trasformazione dell'Azienda Risorse Idriche di Napoli, da società per azioni in azienda speciale. Tale trasformazione presentava profili di notevole complessità dal punto di vista giuridico oltre che economico e fu resa possibile soltanto dal particolare assetto della normativa interna italiana venutosi a creare a seguito dell'abrogazione referendaria del decreto Ronchi<sup>5</sup>.

La Corte costituzionale nella sentenza che ammetteva il referendum abrogativo dell'art. 23-bis del decreto Ronchi, aveva stabilito che l'abrogazione della norma avrebbe comportato come conseguenza "l'applicazione immediata nell'ordinamento italiano della normativa comunitaria (come si è visto, meno restrittiva ri-

<sup>5</sup> Si veda Giancarlo Laurini, *Parere sui profili di diritto societario della trasformazione di ARIN S.p.A. in azienda speciale*, reso al Comune di Napoli nell'anno 2011; A. Lucarelli (a cura di), *Nuovi modelli di gestione dei servizi pubblici locali Studio sulla trasformazione della Società per azione in Azienda speciale. Analisi, criticità, proposte*, Giappichelli, Torino 2014.

spetto a quella oggetto di referendum) relativa alle regole concorrenziali minime in tema di gara ad evidenza pubblica per l'affidamento della gestione di servizi pubblici di rilevanza economica”<sup>6</sup>.

Dopo il referendum si erano create le condizioni per le amministrazioni pubbliche locali di provvedere all'autoproduzione dei servizi pubblici attraverso aziende speciali, una forma di gestione regolata dal diritto pubblico e finalizzata al pareggio di bilancio sostanzialmente diversa, dalla cosiddetta gestione diretta *in house*, realizzata invece attraverso società per azioni a totale capitale pubblico e finalizzata alla realizzazione di utili d'impresa.

Quella dell'amministrazione de Magistris fu una scelta politicamente e giuridicamente forte perché se il messaggio politico era quello di tenere la gestione dell'acqua al di fuori del mercato e del profitto secondo l'indicazione referendaria, dal punto di vista giuridico si trattava di affrontare una serie di problematiche complesse di diritto positivo sia interno che dell'Unione europea.

Il Testo unico sugli enti locali (d.lgs. 267 del 2000) prevedeva, infatti, all'art. 115, la trasformazione delle aziende speciali in società per azioni, ma non quella inversa di società per azioni in aziende speciali. La trasformazione di una società per azioni in azienda speciale era, inoltre, un tipo di trasformazione della forma giuridica non espressamente previsto neanche dal codice civile italiano nonostante la riforma che, nel 2008, aveva ampliato significativamente le possibilità di trasformazione della forma giuridica delle società commerciali.

Nel caso di Arin S.p.A. si trattava di una trasformazione 'eterogenea' di fatto non disciplinata dal legislatore, ma resa possibile solo sulla base di una nuova interpretazione dell'art. 2500 *septies* del Codice civile. Con l'ulteriore complicazione del passaggio da

<sup>6</sup> Corte costituzionale, 26 gennaio 2011, n. 24, Punto 4.2.2 delle Considerazioni in diritto. Con tale sentenza la Corte aveva, dunque, definitivamente sancito la mancanza di ogni serio fondamento dell'idea, circolata in Italia per molti anni, secondo cui l'uscita dal sistema della municipalizzazione della gestione dei servizi pubblici locali fosse imposta al nostro paese dal diritto dell'Unione europea (sul punto si veda Marco Ruotolo, *Non "ce la chiede l'Europa" e "non la vogliono i cittadini". Brevi note sulla privatizzazione dei servizi pubblici locali*, "Costituzionalismo", 2, 2012):

un ente di diritto privato, la società per azioni, a un ente di diritto pubblico, l'azienda speciale con la conseguente modifica dell'intero apparato di norme applicabili al caso di specie. Peraltro l'azienda speciale doveva ritenersi, almeno fino al referendum del 2011, un soggetto di diritto pubblico inutilizzabile per i servizi a rilevanza economica come il servizio idrico integrato. In più l'unica norma di diritto positivo che preveda ancora l'azienda speciale è l'art. 114 del Testo unico sugli enti locali per i soli servizi pubblici locali privi di rilevanza economica.

Tutte le difficoltà tecnico giuridiche furono superate dall'amministrazione comunale e il Consiglio comunale di Napoli dopo avere approvato una prima delibera, la n. 32 del 26 ottobre 2011, contenente "indirizzi per la trasformazione di Arin S.p.A. in Azienda speciale e di approvazione dello schema di Statuto" poté approvare, in via definitiva, il nuovo Statuto dell'azienda speciale ABC Acqua Bene Comune.

Lo schema di Statuto è assai semplice nel suo impianto generale e prevede quali organi dell'azienda speciale un Consiglio d'amministrazione composto da cinque membri nominati dal Sindaco, un presidente del Consiglio d'amministrazione, anch'esso indicato dal Sindaco, con poteri di rappresentanza dell'azienda e un Direttore generale che provvede alla gestione operativa dell'azienda e alla redazione del Piano industriale che qui assume la denominazione di Piano programma ecologico partecipato da sottoporre, poi, al Consiglio d'amministrazione.

Alcune caratteristiche dello Statuto si richiamano alla necessità di un governo partecipato dei beni comuni e sono, in particolare, la presenza nel Consiglio d'amministrazione di due membri scelti dal Sindaco tra i rappresentanti delle associazioni ambientaliste attraverso procedure di evidenza pubblica e l'istituzione di un Consiglio di sorveglianza. In particolare quest'ultimo organo è stato inserito nello Statuto aziendale in base alla delibera del Consiglio comunale n. 34 del 15 luglio 2013, che aveva dato attuazione a una precedente delibera di giunta, e ha lo scopo di permettere la partecipazione di una più ampia rappresentanza di cittadini al governo dell'acqua come bene comune e di interloquire con gli organi di

governo dell'azienda in una costante dialettica che dovrebbe avere lo scopo di migliorare la qualità del servizio.

Il Comitato di sorveglianza è presieduto dall'Assessore con delega all'acqua pubblica, è composto da ventuno membri di cui cinque consiglieri comunali designati dal Consiglio, cinque dipendenti dell'azienda, cinque rappresentanti degli utenti e cinque rappresentanti del mondo ambientalista e ha funzioni di consultazione, controllo, informazione, ascolto, concertazione e dibattito per tutti i soggetti portatori di interessi collettivi relativamente al servizio idrico integrato.

La *governance* dell'azienda speciale, pur essendo assai semplice nella sua struttura, prevede la presenza costante delle associazioni ambientaliste e cerca di coinvolgere nella gestione del servizio anche i rappresentanti dei lavoratori dell'azienda, dei cittadini utenti, dei consiglieri comunali e dei comitati civici per la difesa dell'acqua molto attivi a Napoli sin dai primi anni duemila sotto la guida del padre comboniano Alex Zanotelli.

### *L'ABC e il servizio idrico integrato*

Come sopra accennato, il servizio idrico integrato, previsto dalla legge Galli, poi assorbita dal Codice dell'ambiente del 2006, è un servizio pubblico complesso composto da più servizi diversi integrati tra loro attraverso un unico soggetto gestore.

Mentre in molte regioni del Nord e del Centro Italia, il servizio idrico integrato è stato effettivamente realizzato e la legge ha avuto una sua efficacia, non altrettanto può dirsi per le regioni del Sud.

In Campania una legge regionale, la n. 14 del 1997, diede una prima attuazione alla legge Galli dividendo il territorio della regione in quattro ambiti territoriali ottimali e istituendo quattro distinte autorità. Ma il servizio idrico integrato non è stato mai effettivamente realizzato se non nell'Ato 3 Sarnese-Vesuviano comprendente settantasei comuni delle province di Napoli e Salerno.

Per quanto riguarda la città di Napoli, essa venne inserita nell'Ato 2 Napoli-Volturno che comprendeva centotrentasei Comuni

delle due province di Napoli e Caserta. Nel 2004 l'Ato 2 bandì una gara pubblica per la gestione del servizio idrico integrato che prevedeva l'affidamento a una società mista con il 40 per cento del capitale in mano a soci privati come previsto dalla normativa allora vigente che avrebbero acquisito la quota del 49 per cento entro i due anni successivi. La gara andò più volte deserta e venne più volte prorogata fino a quando, nel gennaio del 2006, la gara fu definitivamente annullata grazie all'azione dei Comitati civici in difesa dell'acqua pubblica e grazie a un appello internazionale contro la privatizzazione della gestione del servizio idrico che vide tra i primi firmatari Danielle Mitterrand, Alex Zanotelli, Riccardo Petrella, Augusto Graziani, Luigi Ferrajoli, Gaetano Azzariti e molti altri illustri docenti universitari, uomini politici e semplici cittadini<sup>7</sup>.

Dopo di allora una legge regionale del 2007 istituì un nuovo ambito territoriale, l'Ato n. 5 Terra di lavoro, dividendo le province di Napoli e di Caserta e i rispettivi comuni. A tale modifica legislativa seguì un lungo periodo di pressoché totale inattività.

Soltanto nel 2014 la Giunta regionale pose di nuovo mano all'attuazione del servizio idrico integrato con le norme contenute nei commi 88 e 89 dell'art. 1 della legge regionale 7 agosto 2014, n. 16 che prevedevano che la Regione Campania potesse provvedere all'affidamento provvisorio per 36 mesi del servizio idrico integrato.

Su ricorso del governo nazionale, la Corte costituzionale, con la sentenza n. 117 del 25.6.2015, dichiarò incostituzionali le disposizioni della legge regionale campana sul servizio idrico integrato. Pertanto è toccato alla nuova giunta regionale presieduta da Vincenzo De Luca porre mano nuovamente al riordino del servizio idrico integrato con una nuova legge, la n. 15 del 2 dicembre 2015, che istituisce il cosiddetto Ente idrico campano (EIC) al quale dovranno aderire tutti gli enti locali della Campania e che dovrà provvedere all'effettiva realizzazione del servizio idrico integra-

<sup>7</sup> Sul punto si veda Alberto Lucarelli, Sergio Marotta (a cura di), *Governo dell'acqua e diritti fondamentali*, Napoli 2006, <http://www.napoliassise.it/acqua.htm>.

to oltre vent'anni dopo la legge Galli. La nuova legge regionale prevede anche cinque ambiti territoriali distrettuali che ricalcano i confini degli ambiti territoriali attualmente esistenti. Ma resta il fatto che il Piano di gestione dei vari distretti sarà approvato dall'Ente idrico regionale che individuerà il soggetto gestore e provvederà all'affidamento del servizio.

Quanto al Comune di Napoli e alla sua azienda speciale ABC, c'è da dire che finora tale azienda non si è occupata del servizio idrico integrato ma soltanto dei servizi di captazione, adduzione e distribuzione dell'acqua gestendo acquedotti e impianti di sollevamento (come quello di Coroglio-Bagnoli). L'azienda non si occupa del servizio di fognatura che a Napoli viene gestito direttamente dal Comune né del servizio di depurazione delle acque reflue servizio di cui si è finora occupata la regione Campania con risultati non molto lusinghieri.

La trasformazione dell'Azienda Risorse Idriche di Napoli S.p.A. nell'azienda speciale Acqua Bene Comune è, dunque, soltanto un primo passaggio per fare della partecipata del Comune di Napoli un soggetto imprenditoriale pubblico in grado di gestire il servizio idrico integrato a Napoli e in tutto l'ambito distrettuale che, secondo la nuova legge regionale, comprende, oltre al capoluogo, altri trentadue comuni dell'area metropolitana di Napoli.

### *I burrascosi rapporti tra Amministrazione comunale e ABC*

Nel 2012 il Sindaco di Napoli aveva designato alla presidenza della nuova azienda speciale ABC il prof. Ugo Mattei, docente di diritto privato presso l'Università degli Studi di Torino, che era stato uno degli estensori dei quesiti referendari del 2011. Il prof. Mattei gestì tutta la complessa fase della trasformazione della forma giuridica e del passaggio dalla vecchia gestione dell'Arin S.p.A. alla nuova azienda speciale ABC compresa la difficile riorganizzazione delle attività dell'azienda e dei suoi dirigenti. Sebbene per Statuto l'incarico di presidente dell'azienda dovesse avere durata triennale, Mattei fu revocato dal suo incarico nell'ottobre del 2014 a seguito

di un forte contrasto con l'amministrazione comunale che ha toccato il suo apice quando il Comune stesso decise la distribuzione degli utili accumulati nel corso degli anni nel bilancio dell'azienda a favore dell'amministrazione comunale a sua volta afflitta da complessi problemi di bilancio. Sebbene il Comune di Napoli si fosse impegnato a restituire successivamente gli utili sottratti all'azienda per destinarli allo sviluppo del servizio idrico integrato, la decisione dell'amministrazione creò una profonda spaccatura all'interno dei Comitati civici in difesa dell'acqua pubblica tra coloro che si mostrarono favorevoli – o mantennero il silenzio sulla decisione – e coloro che espressero apertamente il loro parere contrario.

Poco dopo la revoca del presidente Mattei avvenuta nell'autunno del 2014, a seguito di un nuovo avviso pubblico previsto dal Regolamento nomine del Comune di Napoli, l'avv. Maurizio Montalto, da sempre vicino ai Comitati civici per la difesa dell'acqua pubblica guidati da padre Alex Zanotelli, fu designato dal Sindaco a presiedere l'azienda.

Dopo un primo periodo di grande entusiasmo per la nomina, cominciarono a svilupparsi le prime avvisaglie di un sempre più aspro contrasto tra l'amministrazione comunale e la nuova dirigenza. Tale contrasto sarebbe culminato nella revoca dell'avv. Montalto e dell'intero Consiglio d'amministrazione e nella nomina di un Commissario che provvedesse alla gestione ordinaria dell'azienda. Secondo alcune indiscrezioni giornalistiche, alla base dei contrasti vi sarebbe stata la divergenza di vedute tra amministrazione comunale e dirigenza dell'ABC in merito all'assorbimento nell'azienda ABC dell'impianto di sollevamento di San Giovanni a Teduccio, un quartiere della zona orientale di Napoli, e degli oltre cento dipendenti della struttura.

Negli anni dell'amministrazione de Magistris, dopo la trasformazione dell'Arin S.p.A. in ABC che ha posto Napoli come esempio della ripubblicizzazione dell'acqua – sulla scia di quanto era avvenuto qualche anno prima a Parigi e a Berlino – si sono alternati alla guida dell'azienda due Presidenti e un Commissario e diversi Direttori generali e Consiglieri d'amministrazione senza che l'azienda raggiungesse un nuovo stabile assetto che la mettesse in con-

dizioni di gestire il servizio idrico integrato sul territorio del nuovo ambito distrettuale istituito dalla legge regionale del dicembre 2015.

A ciò si aggiunga che nuove nubi si addensano sulla partecipazione del Comune di Napoli dal momento che il decreto legislativo Madia sui servizi pubblici locali, redatto sulla base della legge delega n. 124 del 2015, attualmente in via di approvazione definitiva da parte del Consiglio dei ministri dopo i pareri delle Commissioni parlamentari competenti, esclude che la gestione dei servizi a rete, qual è il servizio idrico integrato, possa essere effettuata in forma giuspubblicistica attraverso aziende speciali ma debba essere invece affidata necessariamente a società di capitali.

Il nuovo decreto legislativo sui servizi pubblici locali, se approvato nel testo attualmente in discussione, metterebbe ‘fuori legge’ l’esperienza dell’ABC e, paradossalmente, sancirebbe la necessità di una sua nuova trasformazione in società per azioni o, in ogni caso, in una forma giuridica di diritto privato.

### *Conclusioni*

Nel preambolo del nuovo Statuto dell’azienda speciale ABC si può leggere:

lungi dal farsi vettore di regressione verso un modello statalista autoritario, la cui insufficienza agli scopi prefissi riconosce e vuol superare, essa intende il termine ‘pubblico’ nel senso di ‘aperto’ e a tale accezione si prefigge di realizzare le proprie strutture organizzative e gestionali<sup>8</sup>.

Tale passaggio costituisce un esplicito richiamo al dibattito di questi anni in tema di beni comuni e alla possibilità che nella normativa che ne disciplina l’utilizzo possa essere superata la classica dicotomia tra pubblico e privato con l’elaborazione di forme giuridiche nuove. Si tratta insomma della definizione di un nuovo modo di intendere il concetto di pubblico e di sottolineare la

<sup>8</sup> Lo Statuto dell’ABC si può leggere al seguente indirizzo [http://www.abc.napoli.it/allegato/allegato\\_1191\\_Statuto.pdf](http://www.abc.napoli.it/allegato/allegato_1191_Statuto.pdf).

priorità della destinazione collettiva di beni di proprietà pubblica valorizzando la possibilità di soddisfare l'interesse primario della comunità di riferimento. Secondo molti dei giuristi impegnati nella difficile elaborazione di una teoria giuridica dei beni comuni si tratta di evitare un semplice ritorno al pubblico ai danni del privato e di recepire piuttosto la tensione esistente “verso un'alternativa in termini sociali, economici ed istituzionali, che si ponga oltre la contrapposizione pubblico/privato”<sup>9</sup>.

Ma se l'elaborazione teorica più avanzata pensa ai beni comuni come a un'evoluzione del modo di intendere la proprietà pubblica, ciò non significa che si debba rinunciare alle forme di tutela e di gestione dei beni pubblici finora elaborate dalla riflessione giuridica in argomento.

Tanto più che anche nel settore dei beni comuni l'elaborazione del diritto positivo rischia di essere soppiantata dal pensiero economico dominante finendo per dare forma giuridica ai soggetti più forti presenti sul mercato. Come ha rilevato Saskia Sassen, infatti,

Alcuni stati, in particolare Stati Uniti e Regno Unito, stanno di fatto configurando i nuovi standard e le nuove 'legalità' necessarie a fornire protezioni e garanzie ai mercati e alle imprese globali [...] Insomma: un numero limitato di stati, operanti spesso tramite un sistema sopranazionale, impone questi standard e legalità. Ciò crea e impone un insieme di costrizioni specifiche agli stati che partecipano all'economia globale<sup>10</sup>.

Se l'acqua è un bene comune per eccellenza, se tutti hanno diritto di utilizzarla e nessuno può esserne escluso, se la risorsa deve essere conservata per le generazioni future e, dunque, restituita al normale ciclo biologico quale deve essere la gestione ottimale di questo bene?

<sup>9</sup> Maria Rosaria Marella, *Introduzione*, in M.R. Marella (a cura di), *Oltre il privato e il pubblico. Per un diritto dei beni comuni*, Ombre Corte, Verona 2012, p. 11.

<sup>10</sup> Saskia Sassen, *A Sociology of Globalization*, Oxford, W.W. Norton & Company, Inc., 2007; trad. it., *Una sociologia della globalizzazione*, Einaudi, Torino 2008, p. 51.

Se si volesse prendere sul serio il lascito più importante degli studi ultracinquantennali del premio Nobel per l'economia Elinor Ostrom, la prima cosa da considerare è che per la gestione delle risorse collettive non esiste semplicemente l'alternativa Stato/mercato e che anzi tale alternativa finisce per determinare un'eccessiva semplificazione che incide negativamente sull'efficienza della gestione. Non bisogna aver paura della complessità ma, secondo la Ostrom, bisogna affrontarla e trovare la soluzione più appropriata alla risorsa collettiva che si intende utilizzare in primo luogo attraverso l'auto-organizzazione degli utilizzatori a livello locale, evitando inutili standardizzazioni. La Ostrom era convinta che bisognasse uscire dalla pericolosa trappola della paura della distruzione delle risorse "ma fino a quando non verrà pienamente sviluppata e accettata una spiegazione teorica – basata sulle scelte umane – delle imprese auto-organizzate e autogovernate, le decisioni politiche importanti seguiranno ad essere prese nel presupposto che gli individui non siano in grado di organizzarsi, e abbiano sempre bisogno di essere organizzati da autorità esterne"<sup>11</sup>.

Imporre l'*outsourcing* nel settore dell'acqua e introdurre forzatamente il principio della concorrenza in quei settori dove esiste una condizione di monopolio naturale non è il modo migliore per gestire il servizio idrico integrato. E non si deve aver paura di un governo policentrico della risorsa che può essere anzi il più efficiente possibile tenendo conto che è la stessa Ostrom a ricordare a proposito del servizio idrico che:

Substantial evidence was found that multiple public and private agencies had searched out productive ways of organizing water resources at multiple scales contrary to the view that the presence of multiple governmental units without a clear hierarchy was chaotic. Further, evidence pointed out three mechanisms that increase productivity in polycentric metropolitan areas: (i) small to medium sized cities are

<sup>11</sup> Elinor Ostrom, *Governing the Commons: the Evolution of Institution for Collective Action*, Cambridge University Press, New York, 1990; trad. it. *Governare i beni collettivi*, Saggi introduttivi di Cristiano Ristuccia e dei curatori dell'edizione italiana Giovanni Vetrutto e Francesco Velo, Marsilio, Venezia 2006, p. 42.

more effective than large cities in monitoring performance of their citizens and relevant costs, (ii) citizens who are dissatisfied with service provision can “vote with their feet” and move to jurisdictions that come closer to their preferred mix and costs of public services, and (iii) local incorporated communities can contract with larger producers and change contracts if not satisfied with the services provided, while neighborhoods inside a large city have no voice<sup>12</sup>.

È in errore, dunque, il legislatore italiano dal punto di vista della scienza economica quando impone l'unicità della gestione all'interno dei singoli ambiti territoriali ottimali che, invece di favorire le economie di scala, rischia di incidere negativamente su alcune gestioni di piccola e media dimensione che presentano alti livelli di efficienza. Ed è in errore anche quando, nel tentativo di eliminare dall'ordinamento forme di autoproduzione attraverso enti di diritto pubblico, obbliga gli enti locali a rivolgersi al mercato attraverso l'*outsourcing* o comunque a utilizzare lo strumento della società di capitali a capitale pubblico (*in house providing*) o misto con il socio privato scelto con procedure di evidenza pubblica.

La tenace resistenza dei movimenti in difesa della gestione pubblica dell'acqua non è riuscita, nonostante la vittoria referendaria del 2011, a imporre allo Stato, alle Regioni e agli enti locali una decisa inversione di rotta.

Mentre, a livello locale, non molti Sindaci – anche tra coloro che si sono espressi a favore della gestione pubblica dell'acqua – sono disposti a rinunciare ai proventi derivanti dalla gestione mediante società per azioni, spesso quotate in borsa, e non molti sono effettivamente convinti dei vantaggi che potrebbero derivare dalla trasformazione delle società per azioni in aziende di diritto pubblico. Non ultimo il caso del Sindaco 5 Stelle di Torino Chiara Appendino che sembra voler mantenere la forma giuridica della società per azioni per la propria partecipata che si occupa del ser-

<sup>12</sup> E. Ostrom, *Beyond Markets and States: Polycentric Governance of Complex Economic Systems*, “The American Economic Review”, 100, June 2010, pp. 641-672: 643 s.

vizio idrico integrato, la Smat – Società Metropolitana Acque Torino S.p.A., data la complessità e gli alti costi della trasformazione in azienda speciale.

Tra le grandi città italiane, la vicenda di Napoli e della ripubblicizzazione dell'azienda che gestisce le risorse idriche è rimasta un caso isolato e, allo stato, date anche le difficoltà incontrate finora, non è chiaro se sarà un'esperienza che andrà consolidandosi nel tempo oppure vedrà una brusca interruzione imposta dalle normative recentemente elaborate dalla Regione Campania e dal Parlamento e dal governo nazionale<sup>13</sup>.

Quel che è certo è che l'esperienza napoletana non è un caso isolato nel più vasto panorama internazionale: negli ultimi quindici anni ben 235 città di 37 paesi diversi hanno rimunicipalizzato i servizi idrici il più delle volte dopo una negativa esperienza di privatizzazione come nei casi, già sopra ricordati, di Parigi e Berlino.

A ciò deve aggiungersi che anche tra gli economisti va prendendo piede una scuola di pensiero sviluppata, per esempio, dal *Centre for Research on Socio Cultural Change* (CRESC) dell'Università di Manchester che, avendo rilevato, dati alla mano, l'inefficienza economica dell'*outsourcing*, sostiene la necessità di un ritorno alla cosiddetta 'economia fondamentale'. Si tratta, cioè, di elaborare forme di organizzazione dei servizi fondamentali che pongano come scopo dell'efficienza economica non la produzione di profitti più alti, ma la conservazione delle risorse e la produzione di quei beni che siano connessi alla necessità di soddisfare i diritti fondamentali e di assicurare la sopravvivenza e la qualità della vita di ciascun essere umano<sup>14</sup>.

<sup>13</sup> Si tratta della legge regionale della Campania 2 dicembre 2015, n. 15 sul "Riordino del servizio idrico integrato ed istituzione dell'Ente Idrico Campano". Mentre è attualmente in corso di approvazione la nuova normativa sui servizi pubblici locali affidata al governo dalla l. 7 agosto 2015, n. 124 "Deleghe al Governo in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche" (cd. legge Madia).

<sup>14</sup> Si veda in proposito Filippo Barbera, Joselle Dagnes, Angelo Salento, Ferdinando Spina (a cura di), *Il capitale quotidiano. Un manifesto per l'economia fondamentale*, Donzelli, Roma 2016.